

## Время прав и возможностей

Вопросы распределения прав и полномочий в рамках внутригосударственного устройства относятся, пожалуй, к числу наиболее сложных (особенно в такой стране, как Россия). На их специфику влияют как история становления и развития государственности, так и географические и культурные особенности территорий. Очевидно, что нет и не может быть универсальных решений, которые работали бы одинаково эффективно в разных исторических, внешнеполитических и, конечно же, экономических условиях и обстоятельствах. Однако некие общие принципы и подходы, на наш взгляд, выделить можно. К их числу, несомненно, относится необходимость целостного (системного) подхода при распределении прав и полномочий по уровням государственной иерархии.

Как правило, верхний уровень государственного управления ориентирован на решение общих стратегических задач, тогда как нижестоящие уровни – в регионах, городах и поселениях – на решение жизненно важных вопросов текущей действительности.

Эти общие подходы выработаны не одним поколением администраторов и государственных мужей – таких, например, как реформатор граф М. М. Сперанский. Ознакомившись с состоянием и подходами к управлению Сибирью в начале XIX века, он вынужден был констатировать, что «...это были только частные меры», противоречащие его правилу «не делать ничего отрывками». «Он принимал их по необходимости и утешал себя тем, что нужда и закон переменяет (стилистика оригинала). Для края нужны были общие меры, которые касались бы самых оснований его управления»<sup>1</sup>.

Необходимость учета особенностей жизни различных частей пространства Российской империи привело к появлению в свое время земства. На протяжении более чем полувековой истории земства в России (но не в Сибири) были кардинально улучшены условия жизни населения во многих губерниях – построены объекты инфраструктуры, создана основа современной системы образования, развита сеть медицинских учреждений, сформированы центры культуры.

При этом вся система опиралась на основополагающий принцип соответствия финансовых возможностей земских учреждений их задачам и функциям. Причем, это правило работало «в обе стороны» – при формировании

---

<sup>1</sup> Исторические сведения о деятельности графа М. М. Сперанского в Сибири, собранные В. Вагиным. Т. 2. Санкт-Петербург: в Типографии Второго отделения собственной Е.И.В. канцелярии. 1872. 752 с. [С. 249].

единиц земского управления учитывался финансовый и экономический потенциал территории.

Яркий пример тому – решение, принятое в 1919 г. (в очень короткий двух-летний период существования земства в Сибири) Чрезвычайным енисейским губернским собранием: «Выслушав циркуляр Министерства Внутренних Дел... Постановление Приморской Областной Земской Управы... о докладе члена упомянутой Управы А. А. Меньщикова, препровожденные Енисейской Земской Управе для сведения по вопросу о выделении городов в самостоятельные земские единицы, постановили: вполне соглашаясь с основными доводами А. А. Меньщикова, и принимая во внимание, что выделение городов в самостоятельные земские единицы, не отвечая идее земского самоуправления, в значительной степени сократит источники земских доходов и тем самым затормозит культурно-экономическое развитие деревни, Управа полагает, что предполагаемое выделение городов явится мерой в отношении развития земства крайне вредной, в отношении сельского населения – несправедливой, с государственной же точки зрения – нецелесообразной, о чем и представляет на разрешение чрезвычайного Губернского Земского Собрания»<sup>2</sup>.

Как видно, состав единиц земского управления напрямую зависел от их возможностей – прежде всего, с точки зрения финансирования сфер их ответственности. При этом защита от злоупотреблений в использовании финансов обеспечивалась в значительной мере институтами гражданского общества (в земские собрания входили не только дворяне и землевладельцы, но и торговцы, промышленники, а также представители сельских общин).

Современная ситуация в сфере распределения прав и полномочий в системе внутригосударственного устройства и места в ней органов местного самоуправления характеризуется, скорее, лишь декларацией названных принципов. Необходимость достижения и поддержания баланса прав и полномочий на всех ступенях управленческой иерархии и в процессе функционирования административных единиц различного уровня – городов (от миллионников до средних и малых), сельских поселений, общин коренных народов – принимается во внимание в очень редких случаях.

Об этом повествует и тематическая подборка настоящего номера «ЭКО». Как, при помощи каких рычагов и процедур принятия решений обеспечить учет всего того разнообразия, которым так богато российское пространство?

Наши авторы единодушны в том, что «распределительный федерализм» (или, по меткому выражению академика П. А. Минакира, «указная

---

<sup>2</sup> О выделении городов в самостоятельные земские единицы // Известия Всесибирского союза земств и городов «Сибземгора». 1919. № 5–6. Томск, 97. С. С. 78.

экономика»<sup>3</sup>), при котором свыше 70% ресурсов бюджетной системы страны аккумулируются в центре и затем распределяются вниз по вертикали, и неэффективен, и нерезультативен. Цели и ориентиры, задаваемые на самом верху, при их проецировании на уровень регионов и муниципалитетов, не только не способствуют продвижению вперед, но часто лишь искажают картину экономической реальности. Последнее происходит не только из-за сложностей в оценке реального вклада федеральных вливаний в решение проблем экономики и социальной сферы в том или ином регионе или городе, но и по той причине, что в результате формируется неверная система оценок и сигналов для бизнеса и местных сообществ. Авторы номера с сожалением констатируют, что городские власти «располагают очень ограниченными налоговыми доходами, которые находятся полностью в их ведении. Кроме того, доходы от местных налогов практически не зависят от эффективности экономической политики муниципального образования» (статья В. И. Клисторина и Т. В. Сумской).

Ключевым вопросом успешного экономического развития является формирование среды, нацеленной на выдвижение, поддержку и реализацию местных инициатив. О том, чего можно достичь в современных условиях при наличии атмосферы гражданского общества на уровне отдельного поселения, рассказывается на примере Кольцово, одного из поселений-спутников г. Новосибирска (см. интервью Н. Г. Красникова).

В целом назрела «...необходимость корректировки государственной политики по отношению к городам в России в сторону децентрализации и дифференциации... потенциал российских городов остается не до конца раскрытым в сравнении с потенциалом городов развитых зарубежных стран» (статья Р. Попова, А. Пузанова и Т. Полиди).

Гармоничное развитие пространства страны должно опираться не только и не столько на заданные свыше ориентиры, сколько на меры по раскрытию внутренних ресурсов каждого из ее многочисленных городов и поселений. Раньше это очень хорошо понимали и старались найти подходы, пути и средства для реализации этих возможностей. Дело за малым – переосмысление имеющегося бесценного отечественного опыта и применение его лучших достижений в более динамичных и, вместе с тем, более жестких условиях современного мира.

Главный редактор «ЭКО»



КРЮКОВ В.А.

---

<sup>3</sup> Минакир П. А. «Указная» экономика // Пространственная экономика. 2018. № 2. С. 8–16.